



Public Service Commission
of Canada

Commission de la fonction publique
du Canada

CAI
CS
-2007
I57

Initial Scoping Report for the Audit of the Movement of Public Servants Between the Federal Public Service and Ministers' Offices

A Report by the Public Service
Commission of Canada

February 2007

Canada



Public Service Commission of Canada
300 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario K1A 0M7
Canada

Information: 613-992-9562
Facsimile: 613-992-9352

This Report is also available on our Web site at www.psc-cfp.gc.ca

Cat. No. SC3-122/2007E-PDF
ISBN 978-0-662-45321-5

* Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by the
Public Service Commission of Canada, 2007

Table of Contents

Background	2
<i>A non-partisan public service</i>	2
<i>Ministers' offices</i>	2
<i>PSC concerns</i>	2
Objective	3
Scope	3
Methodology	5
Communication	6
Investigation	6
Report and Timelines	6
Glossary	7

Background

A non-partisan public service

Non-partisanship is one of the cornerstone values that govern appointments to and within the public service. A crucial consideration in the public service is to maintain the reality and the perception of impartiality. Ensuring the political neutrality of the public service is a core element of the Public Service Commission's (PSC) mandate. Staffing decisions are meant to be non-partisan and free from personal favouritism.

Ministers' offices

Ministers have a budget allocated by Treasury Board for hiring exempt staff (personnel exempt from the normal appointment procedures under the *Public Service Employment Act* (PSEA). The terms and conditions of employment for exempt staff are outlined in the Treasury Board's Guidelines for Ministers' Offices. The Treasury Board Secretariat's Leave Without Pay Policy permits employees to take unpaid absences from work for personal or other reasons, including employment as exempt staff in the office of a Member of Parliament, while maintaining continuity of their employment. As at March 31, 2006, 44 public servants were employed in ministers' offices.

Public servants who work as exempt staff in a minister's office can gain valuable insight into the challenges facing a government and into the policy development process. This knowledge and experience can then benefit the work of the public service. However, the PSC considers that a public servant's time in a minister's office as exempt staff should be of a finite duration, the public servant should be on leave without pay from his or her public service job, and such movements should be monitored. Moreover, the fact that a public servant is employed as exempt staff should not influence decisions made with respect to the organization and staffing of public service positions.

PSC concerns

The PSC is concerned about the reality and the perception of political impartiality in light of the unmonitored movement of public servants to and from ministers' offices as exempt staff.

With the *Federal Accountability Act*, which received royal assent on December 12, 2006, the 2006 *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* (the Code) is entrenched in legislation and is clarified. Amongst other things, the Code imposes stronger limits on activities that exempt staff can pursue after they leave the minister's office. In addition, the *Federal Accountability Act* amends the *Lobbyists Registration Act* so as to provide for a five-year ban after leaving office for former public office holders, including exempt staff, on lobbying activities. The *Federal Accountability Act* also amends the ministerial priorities provisions in the PSEA and removes the priority right for appointment to public service positions which certain ministerial staffers enjoyed upon ceasing to be employed in a minister's office. These developments, taken together, may make it more attractive to invite public servants to work as exempt staff in order to make up any potential shortfall.

In 2005-2006, the PSC investigated the circumstances surrounding the so-called "phantom positions", two requests received from departments to provide a priority entitlement for appointment of two ministerial staff, pursuant to the PSEA. It became apparent that in both cases, an individual in the minister's office sought to influence appointment decisions in a public service department. This is inconsistent with the values that underpin staffing in Canada's public service, and illustrates the potential for abuse of the appointment system. Appointments to and within the public service should be based on merit, and made in a fair and transparent manner, free from the appearance of political influence or personal favouritism.

Because of parliamentary interest in this area, the PSC is undertaking an audit of the movement of public servants from ministers' offices back to the public service. The audit will assess to what extent the two identified cases are isolated incidents or a symptom of a broader pattern.

Objective

The focus of this audit is to determine the extent of movement of public servants between the public service and ministers' offices; and whether the staffing requirements of the PSEA, *Public Service Employment Regulations* (PSER), PSC policies and other applicable legislation are met for appointments of public servants returning from ministers' offices. The audit will also assess the risk to political impartiality.

Scope

The audit focuses on public servants returning from ministers' offices to the federal public service during the period April 1990 to September 2006. This timeframe, which covers the period for which data were available, takes into account a number of transition periods between governments.

The scope of the audit is limited to appointments made to and within the public service in departments and agencies subject to the PSEA. Ministers' staff who joined the public service for the first time are not included in the scope of this audit.

Public servants who have worked in a minister's office can return to the public service through the following mechanisms:

- conditions established in the Treasury Board Leave Without Pay Policy;
- leave of absence priority appointment;
- minister's staff priority appointment;
- appointment resulting from an internal or external competitive (advertised) process; or
- appointment resulting from an internal or external non-competitive (non-advertised) process.

The audit will focus on appointments to public service positions where there is a greater risk to political impartiality. Accordingly, we have excluded the following staffing activities from our preliminary determination of the number of appointments included in the scope of this audit:

- Public servants returning within a 12-month period to their substantive position in the department or agency where they worked prior to working as an exempt staff in a minister's office. Under certain circumstances, the Treasury Board Leave Without Pay Policy allows public servants to take a leave of absence of up to 12 months and return to their substantive position.
- Appointments made to administrative support services, identified as the clerical (CR), secretarial (ST-SCY) and levels 1 through 3 of administrative services (AS) occupational groups. These are considered to involve lower risk of partisanship.
- Appointments where there was a significant break in service (24 months or more) before the individual returned to the public service from the minister's office.

The PSC maintains a database, derived from the pay system, known as the Job-Based Analytical Information System, as an oversight tool in analyzing government-wide trends. It is a database of more than two million records spanning a 17-year period (1990 until today). Using this database, we identified 162 public servants employed as ministers' staff who returned to the federal public service during the period April 1990 to September 2006.

The following table summarizes the results of the analysis we did to remove appointments considered outside the scope of this audit.

Appointments of public servants returning from ministers' offices to federal departments and agencies subject to the PSEA	162
Less:	
- appointments of public servants returning, within a 12-month period, to their substantive position	12
- appointments made to the following groups: administrative support (AS) level 1, 2 or 3, clerical (CR) or secretarial (ST-SCY)	45
- appointments made after a break in service greater than 24 months	8
Appointments to audit (preliminary number)	97 ¹

As indicated above, the preliminary number of appointments subject to audit is 97. This is a preliminary number since we may find upon examination of documents that some appointments may be eliminated, as these individuals were in fact public servants returning to their substantive positions or being deployed to a new position at the same group and level. In addition, some appointments initially excluded from the scope but potentially involving unusual subsequent promotion trends during the follow-on period will be added to the scope of the audit.

Based on our database information, 20 of the 97 records involved an appointment through the priority system. They will be included in the scope of the audit.

We have also identified seven appointments made to the executive level. Prior to December 2005, the authority to make appointments to positions at the executive level was not delegated to departments. Now, this authority is delegated to departments. These appointments will be included in the scope of the audit.

Methodology

This audit will be carried out in accordance with the *PSC Audit Manual*, which sets out the audit framework and provides a set of comprehensive audit policies that govern the conduct of all audits and studies by the PSC. It also includes the PSC Audit Code of Professional Conduct, which must be followed, in addition to the *Values and Ethics Code for the Public Service*. This Manual and the audit policies it contains are based upon current standards of the audit profession and other disciplines.

¹ It is estimated that 83 of these 97 public servants are at present employed in the public service.

As part of its audit procedures, the PSC will review files on appointment activities (where they exist²), pay records and other key documents and conduct interviews with department and agency officials if necessary. Departments and agencies will be contacted for access to supporting documents and interviews, as appropriate.

Communication

As is our normal process, we will send letters to deputy heads of the departments and agencies involved in the scope of this audit, informing them of our planned audit work. The PSC will inform departments and agencies, where applicable, of any cases of concern as they arise.

The audit will be reported to Parliament and the results will be posted on the PSC's Web site.

Investigation

If, during the course of this audit, allegations arise or facts come to light which indicate a probable breach of the legislation, investigations may be initiated and conducted concurrently with the audit. These investigations would be conducted in accordance with sections 11(b) and 66 to 69 of the PSEA. Investigators will have the authority, under Part II of the *Inquiries Act*, to summon witnesses and receive testimonials under oath. Any investigation initiated will follow the rules of procedural fairness, which include giving the parties an opportunity to be heard.

Report and Timelines

The audit will be reported to Parliament in the fall of 2007.

Investigation reports, if any, are subject to the *Privacy Act* and will be provided to the parties after they are finalized. Given the nature of fact-finding investigations, these reports may not be completed at the time the audit report is made public.

² Up until December 2005, staffing files could be destroyed after two years.

Glossary

Advertised appointment process – (this term is used in the new PSEA only) Meets two conditions. First, persons in the area of selection are informed of the appointment opportunity. Second, they have an opportunity to apply and demonstrate their suitability against the merit criteria.

Audit - An objective and systematic examination of activities that provides an independent assessment of the performance and management of those activities.

Employee - A person employed in the part of the public service to which the PSC has exclusive authority to make appointments; includes part-time but not casual workers.

External appointment process – (this term is used in the new PSEA) A process in which persons may be considered whether or not they are employed in the public service.

Internal appointment process – (this term is used in the new PSEA) Appointments for which only persons employed in the public service may be considered.

Investigation – An inquiry into an alleged violation of the PSEA or the PSER.

Leave of absence priority – The priority entitlement for leave of absence returnees refers to employees who are on leave without pay, for any reason, and whose positions have been backfilled on an indeterminate basis, either by appointment or deployment. An employee with this priority is entitled to be appointed ahead of all other persons to any position for which the person meets the qualifications (or the essential qualifications under the new PSEA), except where the department or agency intends to appoint one of its own surplus employees. The entitlement starts on the date the position is backfilled indeterminately and lasts for the remainder of the original leave, plus one year thereafter.

Minister's staff priority – The PSEA provides that persons employed in a minister's office are entitled to be appointed in priority over other persons to positions in the public service for which they are qualified if:

- they were employees of the public service immediately before becoming employed in the minister's office;
- they qualified for appointment to the public service under the PSEA while employed in the office of a minister; or
- they had been employed as an executive assistant, special assistant or private secretary to a minister or in any of those capacities successively, for a continuous period of at least three years. In this instance, these individuals have a right to be considered for positions at a level equivalent to the level of private secretary to a deputy head (The PSC has established this to be a level normally equivalent to an EX minus 2 or above).

To be entitled to the priority, the person must have ceased to be employed in a minister's office. The entitlement remains in force for a period not exceeding one year after the individual ceases to be employed in a minister's office.

With the coming into force of the *Federal Accountability Act* on December 12, 2006, the minister's staff priority entitlement has been replaced by the right to participate in advertised internal appointment processes open to employees of the federal public service for a one-year period after the person ceases to be employed in the minister's office.

Non-advertised appointment process – (this term is used in the new PSEA only) An appointment process that does not meet the criteria for an advertised appointment process.

Organizations – This report uses "organizations" to stand for departments and agencies.

Personal favouritism – Involves an inappropriate action or behaviour by a public servant who, by using knowledge, authority or influence, provides an unfair advantage or preferential treatment to a current employee or a candidate for employment in the public service.

Political influence – Interference in the appointment process. It could include, but is not limited to, interference by a minister's or a member of Parliament's office.

Priority – The right to be appointed ahead of all others to vacant public service positions. There are four types of statutory priorities under the *Public Service Employment Act* (surplus employees appointed within their own department or agency, leave of absence, ministers' staff and lay-off, in that order) and six regulatory priorities under the *Public Service Employment Regulations* (surplus employees appointed outside their own department or agency, Governor General's exempt staff, employees who become disabled, Canadian Forces/RCMP who are released for medical reasons, relocation of spouse and reinstatement, in no specific order).

Priority person – A person who has an entitlement under the *Public Service Employment Act* or *Public Service Employment Regulations*, for a limited period, to be appointed ahead of all others to vacant positions in the public service for which he or she meets the essential qualifications.

Public service – The departments named in Schedule I of the *Financial Administration Act*, the organizations named in Schedule IV of that Act, and the separate agencies named in Schedule V of that Act.

Processus de nomination non annoncé – (On se sert uniquement de ce terme dans la nouvelle LEFP.) Processus de nomination qui ne répond pas aux critères relatifs à un processus de nomination annoncé.

Vérification – Examen objectif et systématique des activités donnant lieu à l'évaluation indépendante des résultats et de la gestion de ces activités.

Favoritisme personnel – Vise une mesure ou une attitude inappropriée de la part d'un ou d'une fonctionnaire qui, en utilisant ses connaissances, son pouvoir ou son influence, accorde un avantage indu ou un traitement préférentiel à une employée ou un employé actuel, ou à une candidate ou un candidat en vue d'un emploi dans la fonction publique.

Fonctionnaire – Personne employée dans une organisation de la fonction publique au sein de laquelle la CFP a le pouvoir exclusif d'effectuer des nominations; l'effectif comprend le personnel à temps partiel, mais non celui occasionnel.

Fonction publique – Entité administrative comprenant les ministères nommés à l'Annexe I, les organisations inscrites à l'Annexe IV et les organismes distincts énumérés à l'Annexe V de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Influence politique – Ingérence exercée au cours d'un processus de nomination. Il peut s'agir, mais sans s'y limiter, de l'ingérence exercée par un bureau de ministre ou de parlementaire.

Organisations – Dans le présent rapport, le terme « organisations » désigne les ministères et organismes.

Priorité – Droit d'être nommé à un poste vacant de la fonction publique avant toute autre personne. Il y a quatre types de priorités prévues par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (fonctionnaires excédentaires nommés au sein de leur propre ministère ou organisme, fonctionnaires en congé, personnel des cabinets de ministres et personnes mises en disponibilité, dans cet ordre) et six priorités prévues par le *Règlement sur l'emploi dans la fonction publique* (fonctionnaires excédentaires nommés à l'extérieur de leur ministère ou organisme, personnel exonéré du bureau du Secrétaire du gouvernement général, fonctionnaires qui deviennent handicapés, membres des Forces canadiennes ou de la Gendarmerie royale du Canada qui sont libérés pour des raisons médicales, réinstallation de l'époux ou du conjoint de fait et réintégration, sans ordre particulier).

Processus de nomination annoncé – (On se sert uniquement de ce terme dans la nouvelle LEFP.) Processus respectant deux conditions; premièrement, les personnes comprises dans la zone de sélection doivent être informées de la possibilité de nomination et, deuxièmement, doivent avoir l'occasion de présenter leur candidature et démontrer leurs aptitudes en fonction des critères de mérite.

Processus de nomination externe – (On se sert de ce terme dans la nouvelle LEFP.) Processus auquel peuvent prendre part les fonctionnaires et les personnes de l'extérieur de la fonction publique.

Processus de nomination interne – (On se sert de ce terme dans la nouvelle LEFP.) Processus de nomination s'adressant uniquement aux personnes employées dans la fonction publique.

Bénéficiaire de priorité – Personne qui, en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP) ou du Règlement sur l'emploi dans la fonction publique (REFP), a droit, pour une période limitée, d'être nommée avant toute autre personne à un poste vacant de la fonction publique pour lequel elle possède les qualifications essentielles.

Droit de priorité de fonctionnaire en congé – Le droit de priorité accordé aux personnes qui reviennent de congé vise les fonctionnaires qui sont en congé non rémunéré, pour une raison ou une autre, et dont le poste a été occupé par un remplaçant ou une remplaçante pour une période indéterminée, soit par voie de nomination ou de mutation. La ou le bénéficiaire de cette priorité a le droit d'être nommé avant toute autre personne à tout poste pour lequel il ou elle satisfait aux qualifications (qualifications essentielles en vertu de la nouvelle LEFP), sauf lorsque le ministère ou l'organisme prévoit nommer un ou une des fonctionnaires excédentaires. Le droit commence à la date où l'on dote le poste par un remplaçant ou une remplaçante pour une période indéterminée et est en vigueur pour le reste de la période d'origine de congé plus un an.

Droit de priorité du personnel des cabinets de ministres – La LEFP prévoit qu'un membre du personnel de cabinet de ministre a le droit d'être nommé en priorité absolue à un poste dans la fonction publique pour lequel il est qualifié s'il respecte une des conditions suivantes :

- il était déjà fonctionnaire au moment de devenir employé du cabinet de ministre;
- pendant son emploi au cabinet de ministre, il est devenu admissible à une nomination à la fonction publique sous le régime de la LEFP;
- il a occupé un emploi de directeur de cabinet, adjoint spécial ou secrétaire particulier d'un ministre ou a été titulaire successivement de deux ou trois de ces postes pendant au moins trois ans. Dans ce cas, cette personne a le droit d'être considérée pour un poste à un niveau équivalent à celui de secrétaire particulier d'un administrateur général ou d'une administratrice générale (La CFP a déterminé que ce niveau était généralement équivalent à celui d'EX moins 2 ou d'un poste supérieur).

Pour avoir droit à une priorité, la personne doit avoir cessé de travailler à un cabinet de ministre. Ce droit est en vigueur pendant une période maximale d'un an à partir de la date à laquelle la personne a cessé d'être au service d'un cabinet de ministre.

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi fédérale sur la responsabilité* le 13 décembre 2006, le droit de priorité du personnel des cabinets de ministres a été remplacé par le droit de participer à des processus de nomination internes annoncés ouverts aux fonctionnaires fédéraux pendant un an à partir de la date à laquelle la personne a cessé d'être au service d'un cabinet de ministre.

Enquête – Enquête portant sur une présumée violation de la LEFP ou du REFP.

Rapport et échéancier

Le rapport de vérification sera déposé au Parlement à l'automne 2007.

Les rapports d'enquêtes, s'il y a lieu, sont assujettis à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et seront remis aux parties une fois terminés. Compte tenu de la nature des enquêtes sur les faits, il se pourrait que ces rapports ne soient pas encore terminés lorsque le rapport de vérification sera rendu public.

Méthodologie

La vérification s'effectuera en conformité avec le *Manuel de vérification de la CFP* qui établit le cadre de vérification et présente une série de politiques de vérification détaillées, auxquelles la CFP doit satisfaire dans la conduite de toutes ses vérifications et études. Le manuel comprend aussi le *Code de déontologie en vérification de la CFP* qui doit être suivi en plus du *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*. Le manuel et les politiques de vérification qu'il renferme se fondent sur les normes actuelles applicables à la profession de la vérification et à d'autres disciplines.

Dans le cadre de ses procédures de vérification, la CFP examinera les dossiers sur les activités en matière de nomination, s'ils existent²; les dossiers de paie; puis, d'autres documents clés. Elle fera des entrevues auprès des représentants des ministères et organismes, au besoin. La CFP communiquera avec les ministères et organismes pour avoir accès aux documents à l'appui et aux entrevues, selon le cas.

Communication

Comme à l'habitude, la CFP fera parvenir une lettre aux administrateurs généraux et administratrices générales des ministères et organismes concernés par l'étendue de la présente vérification, afin de les informer des travaux de vérification prévus. S'il y a lieu, elle informera les ministères et organismes de tout problème au fur et à mesure qu'il se présentera.

Le rapport de vérification sera déposé au Parlement et les résultats seront affichés sur le site Web de la CFP.

Enquête

Si, au cours de la présente vérification, des allégations étaient soulevées ou des faits étaient dévoilés à l'effet qu'une violation probable de la *Loi* aurait été commise, des enquêtes pourraient être entreprises et menées parallèlement à la vérification. Ces enquêtes seraient conduites en conformité avec le paragraphe 11(b) et les articles 66 à 69 de la LEFP. En vertu de la partie II de la *Loi sur les enquêtes*, les enquêteurs et enquêteuses auront le pouvoir de citer des témoins à comparaître et de recueillir des témoignages sous serment. Toute enquête entreprise devra suivre les règles d'équité procédurale et donnera notamment aux parties la possibilité de se faire entendre.

² Jusqu'en décembre 2005, il était possible de détruire les dossiers de dotation après deux ans.

La CFP tient à jour une base de données, dérivée du système de paye et connue sous l'appellation Système d'information analytique sur les emplois (SIAE). Il s'agit d'un outil de surveillance servant à analyser les tendances dans toute l'administration publique. Cette base de données renferme plus de deux millions de dossiers couvrant une période de 17 ans (de 1990 à nos jours). Grâce à elle, la CFP a recensé 162 fonctionnaires membres du personnel des cabinets de ministres qui sont retournés à la fonction publique fédérale pour la période d'avril 1990 à septembre 2006.

Le tableau ci-après résume les résultats de l'analyse effectuée pour retirer les nominations qui, selon la CFP, dépassaient la portée de la vérification.

162	Nombre de nominations de fonctionnaires retournant dans un ministère ou un organisme fédéral assujéti à la LEFP après avoir travaillé dans un cabinet de ministre
	Moins :
12	- les nominations de fonctionnaires retournant à leur poste d'attache à l'intérieur d'une période de 12 mois;
45	- les nominations effectuées dans les groupes suivants : Services administratifs (AS) niveau 1, 2 et 3, Commis aux écritures et aux règlements (CR) et Secrétariat (ST-SCY);
8	- les nominations effectuées après une interruption de service de plus de 24 mois.
97 ¹	Nominations faisant l'objet de la vérification (chiffre préliminaire)

Comme l'indique le tableau ci-dessus, le nombre préliminaire de nominations pouvant faire l'objet de la vérification s'élève à 97. Ce chiffre est préliminaire, car l'examen des documents pourrait révéler que certaines nominations sont à éliminer de la vérification puisque les fonctionnaires visés retournent à leur poste d'attache ou sont mutés à un nouveau poste des mêmes groupes et niveau. De plus, certaines nominations qui au départ étaient exclues de la vérification, mais qui pourraient entraîner une tendance inhabituelle de promotions subséquentes pendant la période de suivi, en feront désormais partie.

Selon les renseignements tirés de la base de données de la CFP, 20 des 97 dossiers portent sur une nomination effectuée au moyen du système des priorités. La vérification tiendra donc compte de ces dossiers. La CFP a également recensé sept nominations au niveau du groupe Direction (EX). Avant décembre 2005, le pouvoir de nomination à des postes au niveau du groupe de direction n'était pas délégué aux ministères. Toutefois, ce pouvoir leur est délégué à présent. La vérification portera donc aussi sur ces nominations.

¹ On estime que 83 des 97 fonctionnaires sont actuellement employés dans la fonction publique.

Portée

La vérification porte sur le retour à la fonction publique de fonctionnaires qui ont quitté un cabinet de ministre pendant la période qui s'étend d'avril 1990 à septembre 2006. Ce laps de temps, qui couvre la période sur laquelle des données étaient disponibles, tient compte d'un certain nombre de périodes de transition d'un gouvernement à l'autre.

La portée de la vérification se limite aux nominations internes et externes à la fonction publique dans les ministères et organismes assujettis à la LEFP. Toutefois, la vérification n'englobe pas les membres du personnel des cabinets de ministres qui ont joint les rangs de la fonction publique pour la première fois.

Les fonctionnaires qui ont travaillé dans un cabinet de ministre peuvent retourner à la fonction publique grâce aux mécanismes suivants :

- Les conditions établies par la Politique sur le congé non rémunéré du Secrétaire du Conseil du Trésor;
- La nomination prioritaire de fonctionnaires en congé;
- La nomination prioritaire du personnel des cabinets de ministres;
- La nomination issue d'un processus de concours interne ou externe (processus annoncé);
- La nomination issue d'un processus sans concours interne ou externe (processus non annoncé).

La vérification portera sur les nominations à des postes de la fonction publique où les risques liés à l'impartialité politique sont plus élevés. En conséquence, lorsque la CFP a déterminé de façon préliminaire le nombre de nominations à englober dans la portée de la vérification, elle a exclu les activités de dotation suivantes :

- Les fonctionnaires qui retournent, à l'intérieur d'une période de 12 mois, à leur poste d'attache au sein d'un ministère ou d'un organisme où ils ont travaillé avant de faire partie du personnel exonéré d'un cabinet de ministre. La *Politique sur le congé non rémunéré* du Conseil du Trésor permet aux fonctionnaires, dans certaines circonstances, de prendre un congé sans traitement de moins de 12 mois, puis de revenir par la suite à leur poste d'attache.
- Les nominations effectuées dans les services de soutien administratif, soit le groupe Commis aux écritures et aux règlements (CR), le groupe Secrétaire (ST-SCY) ainsi que les niveaux un à trois du groupe Services administratifs (AS), sont considérées comme présentant moins de risques de partialité.
- Les nominations comportant une longue interruption de service (24 mois et plus) avant que la personne oeuvrant au sein d'un cabinet de ministre ne retourne dans la fonction publique.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi fédérale sur la responsabilité, qui a reçu la sanction royale le 12 décembre 2006, le Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat (le Code) de 2006 fait partie d'une loi et est précis. Entre autres, le Code impose des limites plus strictes aux activités auxquelles peuvent participer les membres du personnel exonéré après leur départ d'un cabinet de ministre. De plus, la Loi fédérale sur la responsabilité modifie la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes de sorte qu'elle prévoit une interdiction de s'adonner à des activités de lobbying pendant cinq ans après avoir quitté des fonctions d'ancien titulaire de charge publique, ce qui s'applique aussi aux membres du personnel exonéré. La Loi fédérale sur la responsabilité modifie aussi les dispositions de la LEFP concernant les bénéficiaires de priorité du personnel des cabinets de ministres et élimine le droit de priorité en ce qui concerne les nominations à des postes de la fonction publique dont ont profité certains membres du personnel des cabinets de ministres après la fin de leur emploi au sein d'un cabinet de ministre. Ensemble, ces changements peuvent inciter davantage les gens à inviter les fonctionnaires à travailler en tant que membres du personnel exonéré afin de pallier l'éventuelle pénurie.

En 2005-2006, la CFP a enquêté sur les circonstances entourant les soi-disant « postes fictifs »; il s'agissait de deux demandes en provenance de ministères qui désiraient accorder un droit de priorité pour la nomination de deux membres du personnel de cabinets de ministres en vertu de la LEFP. Il est devenu évident que, dans ces deux cas, une personne au sein du cabinet du ou de la ministre a cherché à influencer les décisions en matière de nomination dans une organisation de la fonction publique. Ce comportement contrevient aux valeurs de dotation de la fonction publique du Canada et démontre les risques d'abus au sein du système de nomination. Les nominations internes et externes à la fonction publique doivent être fondées sur le mérite, et être faites d'une façon juste et transparente, sans qu'on puisse soupçonner qu'il y ait eu influence politique ou favoritisme personnel.

Compte tenu de l'intérêt du Parlement à cet égard, la CFP entreprend une vérification des mouvements de fonctionnaires, des cabinets de ministres vers la fonction publique. Cette vérification permettra d'évaluer la mesure dans laquelle les deux cas relevés sont des incidents isolés ou sont l'indication d'une tendance plus générale.

Objectif

L'objet de cette vérification est d'évaluer l'ampleur des mouvements de fonctionnaires entre la fonction publique et les cabinets de ministres, puis de déterminer si les exigences en matière de dotation prévues par la LEFP, le Règlement sur l'emploi dans la fonction publique, les lignes directrices de la CFP et d'autres lois en vigueur sont respectées dans le cadre de la nomination de fonctionnaires qui reviennent d'un cabinet de ministre. La vérification permettra en outre d'évaluer les risques liés à l'impartialité politique.

Contexte

Une fonction publique impartiale

La valeur fondamentale de l'impartialité est l'une des pierres angulaires des nominations internes et externes à la fonction publique. Un des facteurs cruciaux à prendre en compte en ce qui concerne la fonction publique est le maintien, dans la réalité comme dans la perception des gens, de l'impartialité de la fonction publique; la neutralité politique de cette dernière est un élément essentiel du mandat de la Commission de la fonction publique (CFP). Les décisions en matière de dotation doivent être prises en toute impartialité et être exemptes de favoritisme personnel.

Les cabinets de ministres

Le Conseil du Trésor alloue un budget aux ministres pour leur permettre d'embaucher du personnel exonéré (personnel exonéré des procédures de nomination habituelles en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique [LEFP]). Les conditions d'emploi s'appliquant au personnel exonéré sont énumérées dans les lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres du Conseil du Trésor. La *Politique sur le congé non rémunéré* du Secrétaire du Conseil du Trésor permet aux fonctionnaires de s'absenter du travail pour des raisons personnelles ou autres sans être rémunérés, y compris pour un emploi en tant que personnel exempt au sein du cabinet d'un député ou d'une députée, tout en leur assurant la continuité d'emploi. En date du 31 mars 2006, 44 fonctionnaires travaillaient à un cabinet de ministre.

Les fonctionnaires qui travaillent comme membres du personnel exonéré dans un cabinet de ministre peuvent acquérir une précieuse connaissance des enjeux auxquels est confronté un gouvernement et du processus d'élaboration des politiques. Cette connaissance et cette expérience peuvent ensuite être utilisées dans le cadre du travail dans la fonction publique. Toutefois, la CFP considère que le temps passé par un ou une fonctionnaire comme membre du personnel exonéré d'un cabinet de ministre doit être d'une durée déterminée. En outre, le ou la fonctionnaire doit avoir obtenu un congé sans solde de son poste dans la fonction publique, puis de tels mouvements doivent faire l'objet d'une surveillance. De plus, le fait qu'une ou un fonctionnaire est employé à titre de membre du personnel exonéré ne doit pas influencer les décisions prises en ce qui concerne l'organisation et la dotation des postes dans la fonction publique.

Préoccupations de la CFP

La CFP est préoccupée par l'impartialité politique, réelle et perçue, qui peut se produire à l'occasion des mouvements non surveillés de fonctionnaires vers les cabinets de ministres et en provenance de ceux-ci, en tant que membres du personnel exonéré.

Table des matières

Contexte.....2

Une fonction publique impartiale.....2

Les cabinets de ministres2

Préoccupations de la CFP.....2

Objectif.....3

Portée.....4

Méthodologie.....6

Communication.....6

Enquête.....6

Rapport et échéancier.....7

Glossaire.....8

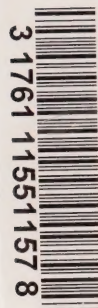
Commission de la fonction publique du Canada
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0M7
Canada

Renseignements : 613-992-9562
Télécopieur : 613-992-9352

Le présent rapport est également disponible sur notre site Web
à l'adresse suivante : www.psc-cfp.gc.ca

N° de catalogue : SC3-122/2007F-PDF
ISBN 978-0-662-73686-8

* Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par la
Commission de la fonction publique du Canada, 2007



Février 2007

**Rapport d'orientation initial de
la vérification des mouvements de
fonctionnaires entre la fonction publique
fédérale et les cabinets de ministres
Rapport de la Commission de
la fonction publique du Canada**

